

На правах рукописи

Игнатьев Андрей Владимирович

**Местное самоуправление в России
как социально-историческая форма народовластия
и институт публичной власти
(региональный аспект)**

Специальность 23.00.02 – политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Ярославль – 2006

Диссертация выполнена на кафедре социально-политических теорий
Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова

Научный руководитель:	доктор исторических наук, профессор Янкевич Петр Федорович
Официальные оппоненты:	доктор политических наук, профессор Тимофеева Лидия Николаевна
Ведущая организация:	кандидат политических наук, доцент Кончугов Анатолий Владимирович Ярославское высшее зенитное ракетное училище ПВО

Защита состоится _____ 2006 года в _____ часов на заседании
Диссертационного совета К212.002.05 в Ярославском государственном
университете им. П.Г. Демидова по адресу: 150000, г. Ярославль, ул.
Советская, д. 10, ауд. 51-а.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Ярославского
государственного университета им. П.Г. Демидова

Автореферат разослан _____ 2006 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Титова Л.Г.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИИ

Актуальность темы исследования. Проблема местного самоуправления в современной России занимает важное место в политической теории становления Российской государственности. Научный анализ особенностей формирования самоуправленческих структур и, прежде всего, перспективного институтов местного самоуправления современной России приобретает особое значение.

Актуальность развития местного самоуправления обусловлена, прежде всего, тем, что:

- в ходе развития местного самоуправления усиливается процесс формирования правового государства и гражданского общества в современной России. При этом местное самоуправление выполняет роль интегрирующего и стабилизирующего фактора российского общества;

- кардинальным образом совершенствуется система социально-политических отношений, посредством укрепления структурных элементов института местного самоуправления;

- происходит процесс непрерывного совершенствования социально-политических, экономических и социокультурных связей муниципальных территорий; укрепляются социально-политические позиции местного самоуправления в реализации демократических реформ;

- происходит возрастание роли личности в реализации своих социально-экономических и политических прав на фоне современного государственного и местного управления;

- происходит объективный процесс развития политической культуры граждан посредством органов общественного самоуправления и народовластия;

- формируется единая государственная политика, направленная на становление рациональной системы местного самоуправления, укрепляются элементы муниципальной власти.

- укрепляется государственная и региональная власть в процессе

формирования институтов местного самоуправления России, происходит рационализация финансовой и правовой инициатив местного сообщества;

Степень изученности проблемы. Российское местное самоуправление имеет глубокие исторические корни. Проблема исследования исторических и философских истоков, организационной специфики местного самоуправления в России всегда имела определенную роль и занимала приоритетное место в социально-политической, нормативно-правовой и обществоведческой мысли XIX - XXI веков.

Интерес российского общества к проблемам местного самоуправления особенно возрастает во второй половине XIX века. Он был обусловлен непосредственным реформированием земского и городского самоуправления¹. В дальнейшем изучение новых организационных форм становления самоуправления, очевидно в западно-европейских странах, потребовало существенного анализа функционирующих самоуправленческих институтов Западной Европы. Однако следует заметить, что анализ сопоставления и сравнение опыта работы органов местного самоуправления России и европейских стран дало свои положительные результаты. В научных трудах ряда ученых и прежде всего в научной работе российского князя Васильчикова А. И., который в 1871 публикует трехтомник «О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений»². Эта работа в России вызвала большой практический интерес. Как и многие труды российских обществоведов и государственников, в которых анализируется важная теоретическая проблема местного самоуправления³.

¹ Лешков В.Н. Опыт теории земства. - День, № 42-44. - СПб., 1865; Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление. - М.: Земство, 1874; Колопанов Н.П. Очерки из истории земства // Вестник Европы. - 1867 - № 1-2.- С. 168-276; Мордовцев Д.Л. Десятилетие русского земства. 1864-1875 гг. - СПб., 1877; Мещерский В.П. Очерки нынешней общественной жизни в России. - СПб., 1870; Лохвицкий А.В. Губерния, ее земские и правительственные учреждения. - СПб., 1864; Корф Н. Земский вопрос. - СПб., 1867.

² Васильчиков А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. В 3-х т. - СПб., 1871.

³ Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т.П. - СПб., 1897; Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление. - М.: Земство, 1874; Градовский А.Д. Начала русского государственного права. - СПб., 1883; Чичерин Б.Н. Бюрократия и земство // Вопросы политики. - М., 1905; Чичерин Б. Н. О народном представительстве. - М., 1899.

В ряде работ раскрываются исторические аспекты проблемы муниципального самоуправления⁴. Мы считаем необходимым подчеркнуть, что 1890-1917 года ознаменовались появлением ряда монографий и научных статей, в которых авторы различных направлений пытаются комплексно рассмотреть огромный опыт самоуправленческой деятельности в России. В этих работах раскрываются особенности функционирования земских органов, специфика выполняемых ими полномочий и функций⁵. На наш взгляд особого внимания заслуживает ряд работ российских авторов, в которых освещаются конкретные стороны жизни земств, подводятся итоги их деятельности. Прежде всего, следует отметить монографию Б. Б. Веселовского «История земства за 40 лет»⁶, которая содержит значительный фактический материал об объеме земской деятельности; труды И. П. Белоконского «Земское движение»⁷; Львова Г. Е. и Полнера Т. И. «Наше земство и 50 лет его работы»⁸ и ряда других авторов.

В 20-30 х годах XX столетия и вплоть до середины 50-х годов советского периода проблемы местного самоуправления практически не являлись предметом самостоятельного изучения. Следует отметить, что местные советы рассматривались как орган построения социалистического государства и установления диктатуры пролетариата⁹. Что же касалось критического анализа, народовластие, то в условиях острой идеологической борьбы того периода не могло быть и речи о критике Советов и их недостатков, то критиковать можно было только систему¹⁰.

Важным этапом в жизни России был период 50-60 годов XX столетия.

⁴ Градовский А.Д. История местного самоуправления в России / Собр. Соч. Т. 2. -СПб., 1899.

⁵ Авинов Н.И. Опыт программы систематического чтения по вопросам земского самоуправления. - М., 1905; Ивановский В.В. Опыт исследования деятельности органов местного самоуправления в России. - Казань, 1882; Трутовский В. Современное земство. - СПб., 1914; Кизеветтер А. Местное самоуправление в России. М.: Русская мысль, 1914; Звягинцев Е.А. Полвека земской деятельности по народному образованию. - М., 1915; Загребцов М.Д. Земство и демократия. - М., 1917 и др.

⁶ Веселовский Б.Б. История земства за 40 лет. В 4-х т. - СПб., 1911.

⁷ Белоконский И.П. Земское движение. - М., 1914.

⁸ Львов Г.Е., Полнер Т.И. Наше земство и 50 лет его работы. - М., 1914.

⁹ Советская демократия: Сб. ст. /Под ред и с пред. Ю.М. Стеклова. - М: Изд. жури. «Советское строительство», 1929; История советского государства и права: Учебник для юрид. ин-тов. - М., 1949; Десять лет советского строительства: Сб. ст. / Под ред. Л. Рябинина. - Л.: Огонек, 1927 и др.

В эти годы произошла демократизация общественно-политического строя России. Проблема местного самоуправления была востребована жизнью и выходила на первый план общественной жизни. Объектом исследования тогда выступали местные Советы народных депутатов, которые представляли собой, по существу, два начала: с одной стороны органы государственной власти, а с другой органы общественного народного управления¹¹.

В 60-70 годах и особенно в первой половине 80-х годов проблема местного самоуправления становится самой актуальной проблемой. В этот период в широком плане исследуются не только профессиональный состав советов но и социальная база местных Советов¹², а так же выполняемые ими политические и идеологические функции¹³. Появляется большое количество монографий, научных статей, справочной литературы, в которых подчеркивается преимущественная роль подлинного народного самоуправления в социалистическом государстве¹⁴. В этой связи специалистами изучаются вопросы самоуправленческой тематики, касающиеся форм управления¹⁵ и массовой деятельности советов¹⁶, их связи с самостоятельными организациями¹⁷. В то же время растет идеологизация политической системы и ожесточаются цензурные рамки, идет процесс

¹⁰ Гольман М.Н. Русский империализм: Очерк развития монополистического капитализма в России. - Л.: Прибой, 1926; Шефер А.И. Органы самоуправления царской России. - Куйбышев, 1939.

¹¹ Лепешкин А.И. Местные органы власти Советского государства (1917-1920). - М., 1957; Волков Ю.Е. Перерастание социалистической государственности в коммунистическое общественное самоуправление. - Свердловск, 1961; Лукьянов А.И. Советы в системе диктатуры рабочего класса. - М.: Госюриздат, 1958; Носов Н.Е. Очерки по истории местного самоуправления Русского государства первой половины XVI века. - М.: Из-во Акад. наук СССР, 1957 и др.

¹² Габричидзе Б.Н. Интернациональный характер Советов. - М.: Знание, 1974; Демочкин М.М. Власть народа: Формирование, состав и деятельность Советов в условиях развитого социализма. - М.: Мысль, 1978.

¹³ Авакьян С.А. Советы и руководство экономикой: Пособие для слушателей нар. ун-тов. - М.: Знание, 1985; Виноградов Н.Н. Партийное руководство Советами в условиях развитого социализма. -- М.: Мысль, 1980; Вопросы работы Советов депутатов трудящихся. (Сборник). - М.: Известия, 1968.

¹⁴ Григорян Л. А. Народовластие в СССР. - М.: Мысль, 1972; Чехарин Е.М. Советы народных депутатов - воплощение народовластия. - М.: Юрид. лит., 1978; Ковешников Е.М. Совершенствование советской государственности и демократии. - М.: Мысль, 1982; Туранов В.И., Павлович С.С. Участие трудящихся в управлении государством. - Куйбышев: Кн. Из-во, 1978.

¹⁵ Азовкин И.А. Местные Советы в системе органов власти. - М., 1971; Агеев Е.А. Формы управленческой деятельности исполкомов местных Советов. - М., 1973.

¹⁶ Алещенко Н.М. Организационно-массовая деятельность Советов. - М., 1974.

¹⁷ Конев А.К. Местные Советы и общественные самостоятельные организации. - М., 1968; Кузнецов Ю.М. Профсоюзы и Советы народных депутатов. / Ю. Кузнецов, Л. Павлова. М.: Профиздат, 1977.

снижения в значительной степени научной ценности и достоверности публикуемых работ, происходит постепенная деформация политического режима в России. Назревает процесс реформирования в общественно-политической жизни.

В 1985 году в России осуществляется постепенный переход к принципам гласности и плюрализма мнений. Такие перемены в политике существенным образом оказывают влияние на деятельность первичного уровня народовластия - местных Советов. Именно в этот период появляются такие научные работы, в которых исследуются самоуправленческие проблемы. Авторы в ряде работ стали рассматривать самоуправление при социализме как форму народного представительства в рамках социально-политических преобразований в условиях перестройки¹⁸, как демократизацию деятельности Советов и повышение политической активности трудящихся¹⁹. Однако, зачастую, в этих работах проявлялась яркая тенденция идеализации советов как формы жесткого самоуправления.

Реформирование института местного самоуправления (1992-1993 гг.) было обусловлено начавшейся перестройкой политической системы России и организационного устройства российского общества. При этом авторы научных работ нередко обращались к историческим истокам функционирования местного самоуправления, к поиску наиболее приемлемых для современной России форм²⁰. На наш взгляд исследование

¹⁸ Бутенко А.Н. Власть народа посредством самого народа. - М., 1988; Агешин Ю., Кулиев Л. Советы: восхождение к полновластию. - М., 1990; Тихомиров Ю.А. Социалистическое самоуправление народа. - М., 1987; Ильинский И.П. Социалистическое самоуправление народа - М., 1987; Самоуправление: от теории к практике. - М., 1988; Самоуправление и ускорение социально-экономического развития СССР / Под ред. С.В. Рогачева. - М., 1987; Социалистическое самоуправление народа: / Под ред. В.П. Пугачева. - М., 1990; Корельский В.М. Власть. Демократия. Перестройка. - М., 1990.

¹⁹ Барабашев Г.В. Советы народных депутатов на этапе совершенствования социализма / Г. В. Барабашев, Н.Г. Старовойтов, К.Ф. Шеремет. - М.: Юрид. лит., 1987; Безуглов А.А., Кряжков В.А. Гласность работы Советов. - М.: Юрид. лит., 1988; Бодруг И.Г. Советы и общественно-политическая активность трудящихся МССР (1940-1960 гг.) / Отв. редактор Л.Е. Репида; АН МССР, Ин-т истории им. Л.С. Гросула. - Кишинев: Штиинца, 1988; Зобнин П.В., Моисеев Б.В. Советы: время и стиль работы. М.: Сов. Россия, 1988; Овчинников И.И. Советы России: К новым рубежам / И.И. Овчинников. - М.: Сов. Россия, 1986; Панченко П.П., Кравченко В.И. Повышение активности трудящихся в деятельности Советов. - Киев: Выща шк., 1988; Советы и дальнейшая демократизация советского общества: Сб. науч. тр. / Всесоюз. юрид. заоч. ин-т; (Отв. ред. А.А. Безуглов). - М.: ВЮЗИ, 1987.

²⁰ Белоцерковский В.В. Самоуправление - будущее человечества или новая утопия? - М. - 1992; Павлов К. С. Выбор оптимальной модели местного управления для России. (Об англосаксонской модели) // Общество и экономика. - 1999. - № 5. - С. 121-126.

проблемы местного самоуправления ведется в рамках становления новой государственности России и в силу этого приобретает весьма актуальное значение и различными авторами рассматривается с исторических²¹, теоретических²² и юридических²³ позиций.

Следует отметить, что научные труды вышедшие в 1993 - 2000 годах в основном исследуются правовые и финансовые²⁴, основы местного самоуправления, но как правило в работах этого периода не исследуются социально-политические проблемы.

В 2000 - 2005 г.г. вопросы местного самоуправления интенсивно обсуждались в государственных структурах власти как на Федеральном, так и на региональных уровнях. В эти же годы (2002 — 2005 г.г.) появляется ряд научных трудов, коллективных монографий, издается «Библиотечка Российской газеты», «труды Государственной Думы по местному самоуправлению», в 2001 - 2005 годах активизировались политические партии России в формировании представительных органов местного самоуправления и повышения их роль народовластия.

Объект исследования. Объектом исследования являются Российские органы местного самоуправления и их взаимодействие с органами государственной власти в условиях реформирования политической системы.

Предметом исследования являются технологии, механизм и особенности формирования региональных институтов местного

²¹ Ефремова Н. Н. Из истории становления городского самоуправления в России // Городское самоуправление и государственная власть. - М., 1995; Комарова В.В., Слепак В.А. Проблемы становления городского самоуправления // Юрист. - 1998. - №11-12. - С. 35-40.

²² Местное самоуправление: теория и практика. (Под ред. Г. Люхтерхандт). - М., 1996; Щербакова Н.В., Егорова Е.С. Местное самоуправление в России: теория и практика. - Ярославль, 1996 и др.

²³ Фадеев В.И. Муниципальное право России. - М., 1994; Селезнев Г.Н., Гневно В.А. Закон, власть, политика. Государственный и местный уровни: (Сборник): Ч 1-2 / Акад. нац. без-ти, Ин-т управления и Экономики. - СПб.: Бизнес-центр, 1998; Федерализм, региональное управление и местное самоуправление: Проблемно- тематический сб. 1999, №1.2/ РАН, Ин-т научной информации по общественным наукам. - М.: ИНИОН РАН, 1999.

²⁴ Местные органы власти: социально-экономические аспекты деятельности. Сб. обзоров. (Отв. ред. В.С. Ажаев). - М., 1993; Местное самоуправление: финансовый тупик: «Круглый стол» «РФ сегодня» // Российская Федерация сегодня. - 1999. - № 1. - С. 35-40; Уваров А.А. Муниципальная собственность: формирования и управления // Журнал российского права. 1999. - № 3-4. - С. 29-37; Пансков В.Г. О некоторых проблемах финансовой самостоятельности местного самоуправления // Финансы. - 1999. - № 3. - С. 5-9; Федоткин В.А. Федерализм и местное самоуправление: Проблемы экономического взаимодействия // Вопросы экономики. - 2000. - № 1. - С. 88-98.

самоуправления и утверждения народовластия в регионах России.

Цель и задачи диссертационного исследования определяются актуальностью изучения проблем местного самоуправления современной России. В соответствии с данной целью ставятся следующие **научные задачи**:

- исследовать особенности и специфику этапов становления местного самоуправления в регионах современной России;
- обобщить исторический опыт развития системы местного самоуправления в периоды социально-политических реформ и смены политических систем в России;
- определить позитивные стороны организации самоуправленческих структур в странах достигших постиндустриального уровня развития;
- проанализировать роль и место института местного самоуправления в системе публичной власти, определить его ролевые функции в становлении правового государства и гражданского общества в России;
- исследовать состояние местного самоуправления в регионе верхнего Поволжья, выявить специфику системы местной власти, отношение органов местного самоуправления с центральной властью на базе Владимирской, Ивановской, Костромской, Тверской и Ярославской областей;
- выявить и, по возможности, проанализировать основные проблемы формирования органов самоуправления на современном этапе;
- попытаться сформулировать рекомендации по наиболее существенным проблемам местного самоуправления в целях его совершенствования и развития.

Теоретико-методологические основы исследования базируются на применении научных методов исследования общественно-политических и социальных проблем местного самоуправления. Автором применяются методы анализа и синтеза, дедукции, индукции, математические и статистические методы политической социологии.

Автором были применены так же:

- конкретно-исторический и диалектический подходы, позволившие рассмотреть институты местного самоуправления и взаимодействия различных социально-политических факторов;

- проблемно-хронологический и сравнительно-исторический методы обработки материалов, позволили автору при написании исторического обзора местного самоуправления дать объективную оценку исследованных материалов, фактов и событий;

- типологический метод, взятый за основу при исследовании функционирования местного самоуправления в зарубежных странах;

- структурно-функциональный метод, методы множественных и парных сравнений, с помощью которых осуществлялся анализ организационных особенностей местного самоуправления на территории Верхне-Волжского региона России.

Эмпирическую базу исследования составляют

- статистические данные, полученные из ведомственных архивов органов государственной власти и местного самоуправления, а также из периодической печати;

- данные документальных исследований по проблемам местного самоуправления, проводимых на территории Верхне-Волжского региона и, конкретно в Ярославской, Костромской и Владимирской областях;

- итоги анкетирования по вопросам отношения населения к деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления в г. Рыбинске Ярославской области, г. Костромы, г. Владимире проведена автором в период с сентября по декабрь 2002 г. и с сентября по декабрь 2005 г.

Выполняя научную работу автором была детально изучена законодательная база Российской Федерации и регионов верхнего Поволжья по местному самоуправлению: были проанализированы Конституция России 1993 г., Указы и разделы из Посланий Президента по проблемам местного самоуправления, материалы заседаний Совета по местному самоуправлению

России, федеральные законы, касающиеся правовых и финансовых основ местной власти²⁵.

В ходе исследования проанализированы нормативные акты Владимирской, Костромской, Тверской и Ярославской областей, а также документы органов местного самоуправления, полученные из периодической печати, специальных сборников и местных архивных фондов.

Новизна диссертации обусловлена тем, что на основе анализа региональных проблем Верхне-Волжья и России:

- дано обоснование процесса регионального становления институтов местного самоуправления, изучены исторические, социально-политические и правовые основы его развития.

- проведен комплексный сравнительный анализ функционирования органов местного самоуправления ряда субъектов Российской Федерации.

- раскрыты основные этапы и динамика развития местного самоуправления России, объективно рассмотрены решения правовых, финансовых, кадровых проблем муниципальными властными структурами. Дано обоснованное определение сущности местного самоуправления, раскрыта специфика социально-политической значимости местного самоуправления в России.

- проведено обобщение опыта исторического развития муниципального управления в регионе верхнего Поволжья, раскрыта роль самоуправленческих структур на современном этапе развития Российского общества.

- доказана необходимость построения в регионе негосударственной системы местного самоуправления как наиболее приоритетной и совершенной модели для современной России.

Практическая значимость диссертации обусловлено тем, что

²⁵Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.95 г. // Российская газета. -1995. - 1 сентября. - с. 4-6; Федеральный Закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25.09.97 г. // Российская газета. -1997. - 30 сентября. -- с. 4-6 и др.

диссертационное исследование, в частности, глава 2. «Становление системы местного самоуправления в современной России» могут быть использованы в качестве теоретической базы в работе органов и должностных лиц местного самоуправления, в подготовке нормативных актов муниципального значения. Диссертация содержит ряд существенных замечаний и рекомендаций по совершенствованию деятельности местных органов власти и общественного территориального самоуправления России. Материалы настоящего исследования могут найти практическое применение в дальнейшей научной работе по соответствующей проблематике, в преподавательской деятельности, в подготовке курса политической социологии и политологии.

Положения, выносимые автором на защиту:

результаты исследования основных этапов раскрывающих становление системы местного самоуправления в современной России и ее регионах;

- исследование опыта местного самоуправления в странах достигших постиндустриального уровня развития в целях совершенствования муниципального общественного самоуправления современной России

- историческая ретроспектива развития местного самоуправления России, позволяющая проследить трансформацию политической роли института местной власти в системе государственности Российского общества. Учитывать и определить уровень взаимосвязи в развитии местного самоуправления, государства, общества и граждан современной России;

- дать анализ деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, установить уровень реального отношения к ним граждан соответствующих муниципальных округов в целях совершенствования их работы на основе существующего законодательства;

- определение системы негосударственного местного самоуправления в качестве наиболее перспективной и приемлемой для развития местного самоуправления в современной России.

- выявление роли политических партий, их место в системе местного самоуправления как стабилизирующего фактора в развитии российской

государственности.

Апробация работы. Основные положения диссертации обсуждались на заседании кафедры социально-политических теорий Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова в 2005 - 2006 годах. По результатам исследования опубликована монография и ряд научных статей. Материалы диссертации использованы в преподавании курсов «Политологии» и «Политической социологии» в Ярославском государственном Университете им. П.Г.Демидова. **Структура диссертации.** Диссертация состоит из введения, двух глав, 7 параграфов, заключения, списка литературы и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность избранной темы исследования, раскрывается степень изученности, определяются предмет, объект, цель и основные задачи научного исследования; обосновывается новизна диссертации, положения, выносимые на защиту; указываются методологические основы диссертационного исследования и практическая значимость работы.

В первой главе «Местное самоуправление как категория демократического устройства общества» рассматриваются институты местного самоуправления в системе публичной власти, анализируются модели и теории местного самоуправления.

В этой же главе исследуется исторический процесс развития местного самоуправления в государственности России.

Глава содержит два параграфа. В первом параграфе «Институты местного самоуправления в системе публичной власти: модели и теории местного самоуправления» автор определяет и раскрывает понятие институтов местного самоуправления, рассматривает модели и теории самоуправления, анализирует различные точки зрения авторов на эти проблемные вопросы.

Определяя понятие «самоуправление», показывает его место в системе

Российской государственности, указывает на многообразие дефиниций термина «самоуправление», рассматривает политическую значимость и ролевые функции институтов самоуправления в системе социально-правовых отношений.

В работе автор объективно обоснованно отмечает, что местное самоуправление выступает не только как политический оппонент, но и как соратник государственной власти. Более того, автор обосновывает, что научно обоснованное местное самоуправление способствует совершенствованию системы управления, освобождая органы государственной власти от части местных управленческих дел и позволяет властным государственным структурам сконцентрироваться на решении общегосударственных проблем. В структуре демократической государственности местное самоуправление занимает ключевое место как институт политической системы и один из уровней публичной власти и как общественный институт, представленный социально-политической самоорганизацией граждан по месту жительства. Муниципальное самоуправление, по своей сути, показывает автор, является структурным звеном российской государственности, обеспечивающим практическую реализацию всех принципов и форм демократического участия. В связи с этим ключевой задачей для построения новой государственности России автор считает создание развитого негосударственного самоуправления со значительной степенью финансовой и юридической независимости. Новая государственность России неразрывно связана с наличием правового демократического государства и гражданского общества, а местное самоуправление можно представить как неотъемлемую часть и, одновременно, как условие существования гражданского общества.

Роль местного самоуправления в работе рассматривается как стабилизирующий фактор в социально-политической системе России.

Во-первых, выделение органов местного самоуправления из системы органов государственной власти и установление его главной задачи как

удовлетворение основных жизненных потребностей населения, то есть автономизация местного уровня власти и заранее заданная социальная направленность его деятельности, позволяет максимально отстранить его от участия в политических конфликтах, происходящих на высших уровнях государственной власти, и относительно независимо от политического курса обеспечивать населению благоустроенное существование и сглаживать остроту экономических кризисов за счет эффективного использования местных ресурсов.

Во-вторых, несмотря на внутреннюю аполитичность, местное самоуправление можно рассматривать как элемент системы сдержек и противовесов в отношении между федеральными и региональными органами государственной власти. Очевидно, что основанные на партнерстве между центром и регионами федеративные отношения не исключают конкуренцию различных уровней власти по поводу объема полномочий и распределения ресурсов. В этом смысле федеративные отношения надо рассматривать в динамике как процесс с изменяющейся направленностью - от централизации власти и ресурсов в пользу федеральных органов государственной власти к децентрализации в пользу органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В тоже время мы полагаем, что в этом процессе допущены две крайности - сверхцентрализация власти и суверенизация регионов. Если централизация может сдерживаться субъектами федерации, обладающими значительными собственными ресурсами, то федеральная власть не всегда располагает достаточными средствами и методами для сдерживания суверенизации. В этом процессе местное самоуправление играет особую роль. Для поддержания собственной «автономности», то есть определенного объема собственных полномочий и необходимых для их осуществления ресурсов, органы местного самоуправления заинтересованы в динамическом равновесии различных уровней государственной власти. Объективный интерес органов местного самоуправления состоит в укреплении федеральной государственности, так как в этом случае более

надежны гарантии невмешательства в их компетенцию со стороны органов государственной власти субъектов федерации и более велики возможности установления горизонтальных связей, что отчасти восполняет недостаточную величину собственных ресурсов, в том числе нематериальных (информационных, политических и др.), за счет межмуниципальной кооперации и создания ассоциаций. Поэтому местное самоуправление может в зависимости от ситуации выступать союзником как федеральных органов государственной власти против излишней суверенизации регионов, так и органов власти субъектов федерации против сверхцентрализации. Однако в большей мере органы местного самоуправления являются объективными союзниками федеральных органов государственной власти в деле становления новой российской государственности, тем более что консервативные настроения больше присущи региональным властям, никоим образом не желающим делиться частью политических и экономических полномочий с местным самоуправлением. Поэтому федеральная власть, дабы защитить местное самоуправление от политического авантюризма региональных властей, должна стимулировать сближение интересов с местным самоуправлением, используя имеющиеся возможности, обеспечивая гарантии местного самоуправления, создавая правовую основу его деятельности, принимая и реализуя федеральные программы государственной поддержки местного самоуправления, содействуя созданию союзов и ассоциаций муниципальных образований.

Исследуя становление местного самоуправления в России, нельзя не учитывать богатый опыт, накопленный зарубежными странами в области формирования и функционирования органов местной власти. Опыт стран достигших постиндустриального уровня развития может быть частично использован в развитии российского муниципального самоуправления. В связи с этим автором рассмотрены **основные модели местного самоуправления**, созданные мировой практикой. В работе нами проанализированы формы организации местной власти и характер

взаимоотношений с государственными органами и гражданами конкретных территорий мы обратили внимание на пять моделей и среди них это:

- **англосаксонская модель**, с достаточной степенью децентрализации и предельной самостоятельностью, успешно функционирующая в Англии, США, Канаде;

- **континентальная**, распространенная в странах Континентальной Европы, франкоязычной Африке, Латинской Америке и Ближнем Востоке. Характеризуется наличием и параллельным сосуществованием двух видов органов власти на местах - назначаемых из центра представителей государственной власти и органов местного самоуправления, избираемых населением;

- **иберийская модель**, существующая в Испании, Португалии, Бразилии и части стран Латинской Америки. Специфика заключена в отсутствии специально назначаемых государственных чиновников, осуществляющих общий контроль за деятельностью местного сообщества, при наличии только выборных органов местной власти и выборных государственных должностных лиц, осуществляющих посреднические функции между местной и государственной властью,

- **советская модель**, где имело место местное государственное управление, формальность выборов, наличие сильной исполнительной вертикали. Была распространена в Советском Союзе, странах социалистического лагеря, до сих пор существует в Китае.

В исследовании местного самоуправления в системе государственности России, зарубежных демократических стран необходимо учитывать обширную теоретическую базу местного самоуправления. Поскольку диссертационное исследование имеет целью проанализировать институт местного самоуправления России, автор обращается к самоуправленческим теориям, созданным и разработанным российскими обществоведами и государственниками XIX века.

Это, прежде всего, общественная теория местного самоуправления,

впоследствии взятая в качестве основы для земской реформы 1864 года, представителями которой были Н. М. Коркунов; В. Н. Лешков; А. И. Васильчиков; государственная теория, представленная в трудах А. Градовского и В. П. Безобразова; а также мало распространенная в России юридическая и политическая теории.

Наука о местном самоуправлении получила свое дальнейшее развитие, новое научное обоснование в деятельности органов государственной власти России в 2003-2005 гг. современная Россия приступила к новому этапу реформирования системы самоуправления, который рассчитан на ближайшие годы. При этом новая система самоуправления будет внедряться в России поэтапно, по мере создания социальных, политических, социокультурных и этнополитических условий для ее внедрения повсеместно.

Во втором параграфе «История развития местного самоуправления в государственности России» автор показывает, что роль местного самоуправления в системе властных отношений во все эпохи российского государства была неоднозначной и многоликой. Именно поэтому, на наш взгляд, значительный интерес для науки представляет историческая ретроспектива развития института местного самоуправления Руси, России и РСФСР. Анализ содержания исторических теорий позволяет автору проследить трансформацию политической роли и места самоуправления в становлении и развитии государственности России. Для исследователя возникает возможность сделать ряд конкретных выводов относительно темы исследования. Очевидно, что роль местного самоуправления в системе властных отношений во все эпохи российского государства была неоднозначной и многоликой, о чем свидетельствует путь становления и радикального изменения системы местной власти в истории России. В связи с этим автором рассматриваются основные этапы развития российского самоуправления: организация местного и городского управления в Новгороде и Пскове; органы местной власти в период земских реформ Ивана Грозного; система самоуправляющихся территорий в эпоху преобразований Петра

Первого, Екатерины Великой, Александра Первого. Тщательно анализируются функциональные и организационные особенности местного и городского самоуправления, созданного в процессе земских реформ 1864-90 годов. Земства рассматриваются автором как один из важнейших факторов развития страны, сохранения ее как единого целого, под влиянием которых менялась природа власти в государственности России, ломалась строгая корпоративность российского общества и складывалось общество граждан.

Во второй главе «Становление системы местного самоуправления в государственности современной России» выделено четыре параграфа. В первом параграфе «Этапы конституционного формирования института власти» рассматривается институт местной власти в контексте современных демократических преобразований во всей специфике и многообразии организационных форм.

Земская и губная система Ивана Грозного создала ряд структур и практически просуществовала на Руси с небольшими изменениями вплоть до следующей земской реформы.

В этом параграфе рассматриваются все реформы, происходившие в России в XVII– XIX вв. В данном параграфе рассматриваются особенности проводимых реформ городского самоуправления в России XVII– XIX вв.

В работе анализируется концепция власти, утвердившаяся в России в конце XIX – начале XX веков. Рассматриваются правовые и научные категории власти в России в 2003-2005 гг.

В становлении и развитии местного самоуправления в современной России автор выделяет несколько этапов:

Первый этап, (1990-91 гг.) связанный с появлением первого союзного закона о местном самоуправлении²⁶, по которому в местных Советах воплощались два начала: органов государственной власти и местного (народного) самоуправления; а также со включением в систему местной

²⁶ Закон Союза Советских Социалистических Республик «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 09.04.1990г. - М, 1990.- 23с.

власти органов территориального общественного самоуправления. На этом этапе кардинально меняется структура исполнительной власти местного самоуправления: на смену исполкомам местных Советов приходит местная администрация, подотчетная в своей деятельности местным Советам и вышестоящим исполнительно-распорядительным органам. Но принципиальное новшество состояло в том, что местная администрация уже не являлась органом соответствующего местного Совета, в отличие от прежних исполкомов, которые хотя и были фактически независимы от Советов, но юридически считались их исполнительными и распорядительными органами.

Второй этап (1992-93 гг.) ознаменовался, с одной стороны, официальным исключением органов местного самоуправления из числа органов государственной власти, а с другой, противостоянием исполнительной и законодательной вертикали, когда деятельность местной власти регламентировалась за отсутствием новой Конституции и специализированных законов исключительно нормативными актами Президента, что ни в коей мере не способствовало развитию института местного самоуправления.

Третий этап - конституционный (1993 г.), переход в политической сфере от унитарного государства к федеративному и становление института местного негосударственного самоуправления, а в экономической сфере отказ от административных методов управления экономическими процессами и одной формы собственности к сочетанию государственных и рыночных механизмов управления экономикой и многообразие форм собственности.

Четвертый этап: (1995-1997 гг.) подготовка первоначальной правовой базы местного самоуправления, выход в свет первого федерального закона о местном самоуправлении²⁷, закрепляющего принципы финансовой и

²⁷ Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 года // Российская газета. - 1995. - 1 сентября. - с. 4-6.

юридической независимости местного самоуправления. Практика реализации четвертого этапа показала неспособность и, во многом, нежелание органов государственной власти субъектов федерации принимать новый политический институт местного самоуправления во всей полноте его властных функций.

Пятый этап: (1998-2000 гг.) - этап дальнейшего становления системы негосударственного местного самоуправления: развитие финансовых, экономических основ, совершенствование системы муниципальной службы и межмуниципального экономического сотрудничества; повышение политической и гражданской культуры населения, активность в выборах органов и должностных лиц местного самоуправления. 1998-2000 гг.

Автором в связи с этим проанализирована широкая правовая база по местному самоуправлению за 1991-2005 гг., наработанная отечественным законодательством: Конституция 1993 года, федеральные законы о местном самоуправлении, принятые в 2000-2005 гг., о финансовых основах, о муниципальной службе, о муниципальных выборах, местном референдуме и территориальном общественном самоуправлении

Очевидно, что процесс формирования института местного самоуправления должен происходить не только на федеральном уровне, основную часть нормотворческой деятельности должны определять органы власти субъектов Федерации, которые, в свою очередь, призваны обеспечить реальные условия и правовые гарантии для самостоятельной деятельности местных органов власти.

Второй параграф второй главы «Местное самоуправление и его специфика формирования в регионе Верхнего Поволжья» посвящена исследованию процесса формирования и функционирования самоуправленческих структур на территории ряда областей, отнесенных по социально-политическому, экономическому и географическому уровню развития к Верхне-Волжскому региону. Для исследования нами взяты области этого региона - Владимирская, Тверская, Костромская и

Ярославская. Более детально, с учетом всей специфики муниципальных округов рассмотрена нами Ярославская область, имеющая правовые и практические наработки в области местного самоуправления, посвятившая изучению проблем местной власти ряд социологических и аналитических исследований.

На примере отдельных муниципальных округов Ярославской области, имеющих как традиционные, так и индивидуальные элементы самоуправления, автор проследил процесс организации и практической деятельности местной власти в Ярославской области, а именно: способ распределения властных отношений и функциональных обязанностей; особенность и специфику управления округом; систему непосредственного демократического участия граждан. Это, прежде всего, муниципальные образования, представляющие собой городское самоуправление: города Ярославль, Даниловский, Ростовский, Рыбинский, Угличский муниципальные округа, действующие в рамках административных границ города и района.

На наш взгляд, целесообразно выделить ряд организационно-правовых форм местного самоуправления, практически проявивших себя в Ярославском регионе и существующих на территории данного региона. Это: форма «сильный мэр - совет», характерная для таких муниципальных образований, как город Ярославль и Переславль-Залесский. В этих муниципальных округах Глава местного самоуправления обладает всей полнотой исполнительно-распорядительной и законодательной власти. Следует отметить, что концентрация властных полномочий в этих округах имеет двоякую сущность: с одной стороны, она способствует стабильности, порядку и предотвращает конфликты между законодательной и исполнительной властью округа; а с другой стороны, она опасна, так как может способствовать установлению авторитарного управления, исключаящего все принципы демократизма.

Вторую организационную форму можно представить формулой:

«сильный совет –управляющий». Эта форма получила свое практическое применение в Рыбинском муниципальном округе. Рыбинский совет депутатов стал ведущей организацией в иерархии местной власти округа и осуществляет функции контроля за деятельностью не только исполнительных, но и других органов местного самоуправления.

Третьей организационной формой является так называемая паритетная форма «совет - мэр». При этой форме исполнительная, и законодательная власть представлены равными сторонами. Эта форма власти, как показала практика, является наиболее приемлемой и представляет собой систему сдержек и обоюдного контроля. Эта структура власти длительное время успешно функционировала в городе Переславле-Залесском, а также в Угличском, Даниловском и Ростовском муниципальных округах. Эта форма была подтверждена итогами муниципальных выборов 2000, 2003-2005-2006 годов. Главы местного самоуправления этих муниципальных территорий неоднократно одерживали победу в первом туре выборов, получая доверие своих избирателей.

Анализ функционирования органов местного самоуправления на территории Ярославской области позволяет сделать некоторые выводы, которые свидетельствуют о том, что за последние годы происходит возрастание социально-политической и общественной роли местной власти в регионе.

Исследуя организационные основы местного самоуправления в условиях действующего законодательства регионов и муниципальных образований, мы поставили цель определить специфику и качественный уровень деятельности местной власти. С этой целью мы проанализировали содержание российского законодательства и общегосударственной практики в области местного самоуправления. Нами было обращено внимание на институты местной власти за длительный период их становления. Мы обратили внимание, что ряд проблем развития местного самоуправления носят не только общефедеральный, а часто локальный характер. Такие

проблемы имеют место практически во всем Верхне-Волжском регионе – в Ярославской, Тверской, Ивановской, Костромской, Владимирской и ряде других областей России.

Автор в диссертации выявляет и анализирует основные проблемы, которые влияют на процесс становления и развития местного самоуправления. Решение их является стратегически важным для построения российской государственности. К таким проблемам относятся: финансово-экономические проблемы, связанные с недостаточно прочной финансовой базой органов местного самоуправления, решение проблем экономической самостоятельности; решение правовых, связанных с формированием регионального и муниципального законодательства в области местного самоуправления и его соответствия Конституции и законам России. Возникает вопрос о решении юридических пробелов всего российского законодательства по наиболее важным вопросам местного самоуправления: решение кадровых проблем, устранение несовершенства системы муниципальной службы; решение информационных проблем; решение проблем открытости и доступности власти на местах.

Во второй главе важное место занимает третий параграф второй главы «Принципы и формы волеизъявления граждан. Реализация избирательного права и роль политических партий на местных выборах».

В этом разделе диссертации раскрывается возрастающая роль основных политических партий России в формировании местного самоуправления, становление народовластия. Отличается роль политических партий в регионе верхнего Поволжья в борьбе за завоевание власти на местах через органы местного самоуправления. Показана роль политических партий в борьбе за соблюдение федеральных и местных законов в регионах России.

В этом параграфе автор диссертации анализирует принципы и формы волеизъявления граждан. Наиболее подробно рассматривается реализация избирательного права и раскрывается роль политических партий в мобилизации населения региона на активное участие граждан Верхне-

Волжского региона в выборах местных органов власти.

В работе анализируются законодательства, принятые в областях Верхне-Волжского региона по формированию местных органов власти.

Автор диссертации в третьем параграфе раскрывает расстановку политических сил, показывает место и роль политических партий в борьбе за власть. В работе анализируются процессы политической борьбы за власть в ходе предвыборной кампании и выборов, а также после выборов.

Показано, что политические партии после выборов формируют свои программные требования по актуальным вопросам экономического, социокультурного развития, охраны окружающей среды и другим проблемам, требующим срочного решения.

Партии проявляют большой интерес к общественным инициативам граждан – организуют митинги, демонстрации, пикетирования и собрания.

Местные отделения политических партий и общественных движений активно обсуждают идею о выборах в местные органы по партийным спискам.

В работе показано как партийные организации активизируют свою деятельность по формированию местных органов власти в Верхне-Волжском регионе.

В четвертом параграфе второй главы «Проблемы развития местного самоуправления на современном этапе» анализируются проблемы местного самоуправления, которые решаются в современной России.

В этом параграфе диссертации автор показывает, что проблемы местного самоуправления носят комплексный характер. Это общественно-политические, исторические и социально-культурные проблемы развития общества. Без эффективного развития местного самоуправления нельзя добиться успешного осуществления этой задачи.

Наряду с решением указанных задач перестройки местного самоуправления, как показано в диссертации, необходимо решить: финансово-экономические, правовые, проблемы здравоохранения,

образования, общественного порядка.

Важной проблемой, как показано в диссертации, является информационное и кадровое обеспечение.

На примере Ярославской и других областей Верхнего Поволжья автор подробно исследует решение проблемы развития и совершенствования местного самоуправления регионе на современном этапе.

Подробно рассматривается реформирование территориальной организации местного самоуправления в регионе на современном этапе, исследуются проблемы формирования муниципальной собственности, финансов и бюджета, кадровые, структурные и юридические вопросы.

В диссертации исследуется процесс регулирования взаимодействия федеральных и местных органов власти. Анализируется также практика, регулирующая различные ассоциаций местных политически активных единиц, таких как группы социального давления и группы давления. При этом автор доказывает, что зрелость этих ассоциаций будет способствовать местным органам власти успешно решать задачи местного самоуправления.

Автор диссертации отмечает, что неразвитость и нерешенность финансовых проблем тормозит развитие местного самоуправления.

В работе анализируются правовые проблемы и их место и роль в решении задач совершенствования местного самоуправления в регионе в современных условиях.

Подчеркиваются попытки в ряде регионов свести местное самоуправление к государственному управлению. Отмечается замедление процесса формирования местного законодательства в ряде регионов России. Показана положительная роль областей Верхнего Поволжья в формировании законодательства на региональном уровне (Ярославская, Костромская и Тверская области). Подвергаются критике отстающие регионы.

В работе отмечается, что перестройка местного самоуправления осуществляется на основе Конституции РФ, а также законодательных актов, принятых Правительством на современном этапе. Большой интерес

представляют приложения, в которых отражен уровень перестройки органов самоуправления за последние 2-3 года (2003-2006 гг.).

В заключении диссертационного исследования автор делает общие выводы о преимуществах и необходимости формирования негосударственной системы местного самоуправления для становления и развития российской государственности, и, главное, гражданского общества. В заключении сформулированы необходимые предложения и рекомендации по данной работе.

Основное содержание отражено в публикациях автора по данной теме:

1. Игнатьев А.В., Янкевич П.Ф. Местное самоуправление в России как социально-историческая форма народовластия и институт публичной власти (региональный аспект) / А.В. Игнатьев, – Ярославль: изд-во ЯГПУ им. К.Д. Ушинского, 2006. – 208 с.
2. Игнатьев А.В. Особенности политического лоббирования посредством компьютерных сетей / А.В. Игнатьев // Свет науки молодой: Сб. науч. трудов: В 2-х ч. / Под ред. В.В. Чекмарева. – Кострома: КГУ им. Н.А. Некрасова, 2003. Ч. 2. – С.155-160.
3. Янкевич П.Ф., Игнатьев А.В. Структура и статус муниципальных образований Верхнего Поволжья в начале XXI века / П.Ф. Янкевич, А.В. Игнатьев, – Деп. в ИНИОН РАН. 23.10.06. № 606035. – 9 с.
4. Янкевич П.Ф., Игнатьев А.В. Проблемы развития местного самоуправления / П.Ф.Янкевич, А.В.Игнатьев, - Деп. в ИНИОН РАН. 23.10.06. № 60036. – 23 с.